



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 879 del 2023, proposto da Gilda Losito, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristina Latini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero dell'Interno, non costituito in giudizio;

nei confronti

Lorenzo Cattelan e Margherita Cisani, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della **graduatoria del Concorso Pubblico** per esami per l'accesso alla carriera dirigenziale penitenziaria per complessivi nr. 5 posti, a tempo indeterminato, di Dirigente di Istituto Penale per i Minorenni di Livello Dirigenziale Non generale, indetto con PDG del 28 agosto 2020 e pubblicato nella gazzetta ufficiale nr. 78 del 6 ottobre 2020, pubblicata sul sito www.giustizia.it nell'apposita scheda di sintesi del concorso pubblico, previo formale avviso pubblicato in data 11/11/2022 sulla Gazzetta Ufficiale, IV serie speciale, n.89.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2024 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con decreto del 28 agosto 2020, pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 78 del 6 ottobre 2020, il Ministero della Giustizia ha indetto un concorso pubblico, per esami, per l'accesso alla carriera dirigenziale penitenziaria, per n. 5 posti, a tempo indeterminato, di Dirigente di Istituto Penale per i minorenni di livello dirigenziale non generale.

2. – Il bando di concorso prevedeva – per quanto rileva ai fini del presente giudizio – che i candidati dovessero dichiarare, già nella domanda di partecipazione, l'eventuale possesso di titoli di riserva, precedenza e preferenza, e che, una volta superate le prove scritte e orali, dovessero inviare all'Amministrazione i documenti attestanti il possesso dei predetti titoli (art. 4, comma 2, e art. 11, comma 2, del bando).

La *lex specialis* precisava, inoltre, che i titoli di riserva, precedenza e preferenza, per poter essere oggetto di valutazione, dovessero essere posseduti dai candidati alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di partecipazione (art. 2, comma 2, del bando).

3. – La dott.ssa Gilda Rosito ha presentato domanda di partecipazione al concorso, nella quale ha dichiarato espressamente “*di essere in possesso dei seguenti titoli di riserva, di cui all'art. 2 del bando: Attestati di Lodevole Servizio nella Pubblica Amministrazione*”.

4. – Dopo aver sostenuto e superato le prove scritte e la prova orale, essa ha inviato all'Amministrazione la documentazione attestante due titoli di preferenza, segnatamente:

a) un attestato di lodevole servizio svolto presso l'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, rilasciato dal direttore del medesimo ufficio in data 4 febbraio 2022;
b) una dichiarazione sostitutiva di certificazione, contenente (i) la dichiarazione di “*aver prestato lodevole servizio in Amministrazioni pubbliche diverse dall'Amministrazione Penitenziaria dal 1995 al 1997, anno di assunzione presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*”, nonché (ii) la precisazione che “*i sopracitati attestati di lodevole servizio sono già in possesso dell'Amministrazione penitenziaria come si evince dalla posizione n. 169 assegnata alla sottoscritta nella graduatoria pubblicata sul bollettino ufficiale n. 12 del 30/06/1997 del Ministero di Grazia e Giustizia e della quale per comodità si allega copia*”.

5. – Nella graduatoria finale del concorso, la dott.ssa Losito si è collocata in 22esima posizione, a pari punti (n. 48) con i dott.ri Lorenzo Cattellan e Margherita Cisani, collocatisi rispettivamente alla 20esima e 21esima posizione.

6. – La dott.ssa Losito ha inviato all'Amministrazione una richiesta di accesso agli atti del concorso, per conoscere le ragioni del mancato riconoscimento dei titoli di preferenza, che le avrebbe consentito di sopravanzare i dott.ri Cattellan e Cisani, che avevano conseguito il suo stesso punteggio finale.

L'Amministrazione ha riscontrato tale richiesta, evidenziando quanto segue:

- riguardo al titolo *sub a)* sopracitato, “*si rappresenta che questa Amministrazione li ha ritenuti non valutabili in quanto la data dell'attestato prodotto è quella del 4 febbraio 2022, successiva a*

quella della domanda di partecipazione al concorso. [...]”;

- riguardo al titolo *sub b)* sopracitato: “Con riguardo a quanto dichiarato dalla d.ssa Gilda Losito in data 10 febbraio 2022 in merito al riconoscimento del lodevole servizio quale titolo di preferenza e di precedenza per graduatoria di altro concorso (cfr. Bollettino Ufficiale n. 12/1997 del Ministero di Grazia e Giustizia) *si rappresenta che non può essere dichiarato valido un titolo desumibile da altra graduatoria di concorso pubblico in quanto la medesima avrebbe dovuto presentare a questo Dipartimento esclusivamente copia dell’attestato in questione rilasciato dall’Amministrazione interessata*”.

7. – La dott.ssa Losito ha, così, impugnato gli atti del concorso in esame e, in particolare, la graduatoria finale, nella parte in cui non le sono stati riconosciuti i due titoli di lodevole servizio che le avrebbero consentito di sopravanzare i due concorrenti che hanno conseguito il suo stesso punteggio.

7.1. – Con il primo motivo, la ricorrente ha dedotto la violazione dell’art. 2, comma 2, del bando di concorso e dell’art. 5, comma 5, del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, con specifico riguardo alla mancata valutazione del primo attestato di lodevole servizio, rilasciato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

La ricorrente ha affermato, in sintesi, che tale attestato, pur essendo stato rilasciato in data successiva alla data di presentazione della domanda di partecipazione al concorso, si riferisce comunque ad uno *status* preesistente e, dunque, avrebbe dovuto essere valutato dall’Amministrazione.

7.2. – Con il secondo motivo di ricorso, invece, è stata censurata la mancata valutazione del secondo titolo di preferenza, costituito dall’autocertificazione del lodevole servizio, sotto il profilo della violazione dell’art. 18 della legge n. 241 del 1990 e dell’art. 16 del DPR n. 487 del 1994.

La ricorrente afferma che l’Amministrazione era già in possesso del relativo attestato e, dunque, non avrebbe potuto onerare la ricorrente di una nuova produzione dello stesso.

8. – Si è costituita in causa l’Amministrazione resistente, eccependo, *in primis*, l’inammissibilità del ricorso per mancato superamento della prova di resistenza, in quanto, anche laddove venisse riconosciuto alla ricorrente il titolo preferenziale del lodevole servizio (non valutato), la stessa si collocherebbe al massimo al 20esimo posto in graduatoria, atteso che l’invocato riconoscimento del lodevole servizio, che non dà diritto ad alcun punteggio aggiuntivo ma solo ad essere preferito nell’ambito dei candidati collocati nella medesima fascia di punteggio, non le consentirebbe di superare la quinta classificata (che ha riportato il punteggio di 51,70, dalla quale resterebbe distanziata quindi di 15 posti, avendo la dott.ssa Losito riportato il punteggio di 48).

Nel merito, l’Amministrazione ha chiesto il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

9. – La ricorrente ha rinunciato alla domanda di tutela cautelare e, successivamente, ha depositato un’istanza di prelievo, nella quale ha rappresentato che, in forza del DPCM dell’11 maggio 2023,

sarebbe stato disposto uno scorrimento della graduatoria per ulteriori 21 unità, che avrebbe potuto ricomprenderla.

La ricorrente ha, così, precisato di avere pieno interesse alla definizione del ricorso, posto che qualora *“dovesse essere nominata perché inclusa nella eventuale quota di graduatoria ceduta, gli altri due candidati in graduatoria, controinteressati, che la precedono, continuerebbero ad avere la possibilità di preferenza nella scelta della sede di servizio”*.

10. – Con ordinanza collegiale n. 16967/2023, resa a valle dell’udienza pubblica dell’8 novembre 2023, il Collegio ha ordinato alla ricorrente di depositare la prova del buon esito della notifica del ricorso al controinteressato dott. Lorenzo Cattelan, nonché di integrare il contraddittorio nei confronti della dott.ssa Margherita Cisani, che riveste anch’essa qualità di controinteressata, avendo conseguito il medesimo punteggio della ricorrente nelle prove concorsuali, ma collocatasi in posizione precedente nella graduatoria finale.

Entrambi gli adempimenti sono stati eseguiti dalla ricorrente.

11. – **I due controinteressati, pur ritualmente intimati, non si sono costituiti in giudizio.**

12. – In vista della successiva udienza pubblica, la ricorrente ha depositato una memoria, nella quale ha rappresentato che, per effetto dei citati scorrimenti della graduatoria del concorso di cui è causa, essa è stata effettivamente assunta dal Ministero della Giustizia, Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria.

Alla luce di ciò, essa ha dichiarato di avere interesse a vedersi riconosciuti i titoli di preferenza, in vista della scelta dell’assegnazione della sede di lavoro con preferenza rispetto agli altri vincitori.

13. – All’udienza pubblica del 29 maggio 2024, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

14. – Oggetto del contendere è il mancato riconoscimento in favore della ricorrente di due titoli di preferenza che, ai sensi dell’art. 5, comma 5, del D.P.R. n. 487 del 1994, le attribuirebbero precedenza in graduatoria rispetto ai due candidati che hanno conseguito il suo analogo punteggio al termine delle prove scritte e orali del concorso in esame.

15. – Preliminarmente, va disattesa l’eccezione d’inammissibilità del ricorso per mancato superamento della prova di resistenza, per non aver la ricorrente dimostrato la possibilità di ottenere un collocamento in graduatoria in posizione utile in caso di eventuale accoglimento delle censure formulate.

Al riguardo deve osservarsi che, per quanto la ricorrente si fosse inizialmente posizionata alla 22esima posizione della graduatoria del concorso che contemplava solo 5 posti per i vincitori, la stessa è stata poi effettivamente assunta per effetto di ulteriori scorrimenti della graduatoria.

La ricorrente ha, dunque, pieno interesse alla decisione del ricorso, in quanto, in caso di esito positivo dello stesso, sopravanzerebbe i due controinteressati nella graduatoria e potrebbe scegliere la sede di servizio con precedenza rispetto ad essi.

Il ricorso introduttivo del presente giudizio non può, pertanto, essere ritenuto inammissibile per carenza di interesse.

16. – Nel merito, ritiene il Collegio che siano fondate solamente le censure riguardanti il secondo titolo di preferenza, non invece quelle inerenti al primo.

17. – Il primo titolo di preferenza è costituito da un attestato di lodevole servizio, svolto dalla ricorrente a decorrere dal 20 ottobre 2016 presso l'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

Tale attestato è stato rilasciato in data 4 febbraio 2022.

16.1. – L'Amministrazione ha ritenuto non valutabile questo titolo, in quanto il relativo attestato è stato rilasciato in data successiva alla data di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

Ciò in forza dell'art. 2, comma 2, del bando, che prevede che *“eventuali titoli di riserva nonché i titoli di preferenza a parità di merito e a parità di titoli di cui al precedente comma per poter essere oggetto di valutazione, devono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di partecipazione ed espressamente menzionati nella stessa”*

16.2. – La ricorrente ritiene che la mancata valutazione di tale titolo di preferenza sia illegittima, per violazione dell'art. 5, comma 5, del DPR n. 487 del 1994, che dispone che:

“A parità di merito e di titoli la preferenza è determinata: a) dal numero dei figli a carico, indipendentemente dal fatto che il candidato sia coniugato o meno; b) dall'aver prestato lodevole servizio nelle amministrazioni pubbliche; c) dalla maggiore età”.

Ad avviso della ricorrente, l'ipotesi contemplata dalla lett. b) dell'articolo citato farebbe riferimento al “possesso di una qualità” e non, invece, al “possesso di una attestazione materiale”. L'attestato del lodevole servizio ai sensi della citata lett. b), dunque, costituirebbe una mera dichiarazione formale ricognitiva di una situazione – il lodevole servizio, appunto – pregressa che, nel caso della ricorrente, risale al 20 ottobre 2016, quando è iniziata la sua attività lavorativa presso l'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

Di conseguenza, avendo la ricorrente svolto un lodevole servizio perlomeno dal 20 ottobre 2016 sino al 1 febbraio 2022 (asserita data di presentazione della domanda di partecipazione al concorso), essa sarebbe in possesso del relativo titolo, anche se la dichiarazione formale del medesimo è intervenuta tre giorni dopo, in data 4 febbraio 2022.

16.3. – La censura non è condivisibile.

16.4. – La decisione dell'Amministrazione di non prendere in considerazione il titolo di lodevole servizio non appare censurabile, perché è conforme alle prescrizioni del bando: la documentazione relativa al titolo medesimo risulta, infatti, essere stata formata in una data successiva al termine ultimo di presentazione delle domande per il concorso.

16.5. – Non può, inoltre, sostenersi che il titolo in questione si sia perfezionato prima della suddetta scadenza, in quanto l'esistenza di un determinato fatto (qual è il “lodevole servizio”) va

dimostrata nei procedimenti concorsuali esclusivamente in via documentale, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, in termini, Cons. Stato, Sez. V, 25 ottobre 2022, n. 9105).

16.6. – A nulla rileva, pertanto, la circostanza che, nel caso di specie, l’attestato di lodevole servizio possa essere stato, in ipotesi, rilasciato solamente tre giorni dopo la data di presentazione della domanda di partecipazione al concorso da parte della ricorrente.

La relativa documentazione è, in ogni caso, avvenuta in data successiva al termine prescritto dal bando.

16.7. – Ad ogni modo, per completezza di analisi, appare doveroso precisare come non sia affatto credibile che la data di presentazione della domanda di concorso sia realmente avvenuta in data 1° febbraio 2022 e che, di conseguenza, l’attestato in analisi, datato 4 febbraio 2022, sia stato rilasciato solamente tre giorni dopo.

Si consideri, infatti, che:

- il bando di concorso è stato pubblicato nella gazzetta ufficiale in data 6 ottobre 2020, e in esso è previsto un termine di 30 giorni per la presentazione della domanda;

- la stessa ricorrente, inoltre, in un passaggio dell’atto introduttivo, afferma di aver “*sostenut[o] le prove scritte del concorso in data 01/02/2021*”, ossia un anno prima della data nella quale essa asserisce di aver presentato la domanda di partecipazione al concorso (1 febbraio 2022);

- infine, la ricorrente ha inviato all’Amministrazione l’attestato in esame con una PEC in data 10 febbraio 2022, nella quale dichiara di aver già superato le prove scritte e la prova orale del concorso: non è, quindi, ragionevolmente credibile che negli otto giorni intercorrenti tra il 1° e il 10 febbraio 2022 (di cui un sabato e una domenica) siano state svolte le tre prove scritte del concorso, siano stati corretti tutti i relativi elaborati, si siano tenute le prove orali e, infine, ne sia stato comunicato l’esito ai candidati.

Alla luce di ciò, deve ragionevolmente ritenersi che tra (i) la data di presentazione della domanda di concorso e (ii) la data di rilascio dell’attestato di lodevole servizio (4 febbraio 2022), non siano trascorsi solo tre giorni, bensì un più considerevole lasso di tempo.

Non può, conseguentemente, sostenersi che tutta l’attività lavorativa, a cui si riferisce l’attestato di “lodevole servizio”, sia stata svolta dalla ricorrente prima della presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

Ciò conferma come la mancata valutazione del relativo titolo da parte dell’Amministrazione non sia affatto il frutto di una “visione meramente formalistica”, come afferma in atti la ricorrente, ma sia piuttosto giustificata, anche sotto il profilo sostanziale in forza del principio di *par condicio* tra i candidati, non potendo essere presi in esame attestati rilasciati dopo un significativo intervallo temporale dalla data fissata dal bando.

17. – Questo Collegio ritiene, al contrario, illegittima la mancata valutazione del secondo titolo di preferenza (costituito dal lodevole servizio prestato presso amministrazioni pubbliche diverse dall’Amministrazione penitenziaria, dal 1995 al 1997), che è stata motivata dall’Amministrazione

sul semplice presupposto che non possa essere dichiarato valido un titolo desumibile da un'altra graduatoria di concorso pubblico, in quanto la ricorrente avrebbe dovuto consegnare al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia la copia dell'attestato in questione rilasciato dall'Amministrazione interessata.

17.1. – Osserva il Collegio che il possesso di questo titolo è stato (i) indicato dalla ricorrente nella domanda di partecipazione al concorso e poi (ii) autodichiarato dalla medesima ai sensi del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, con dichiarazione resa in data 10 febbraio 2022.

Nella suddetta autodichiarazione, la ricorrente ha anche precisato che il relativo attestato era già in possesso del Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in quanto le era stato riconosciuto in un precedente concorso, bandito dalla medesima amministrazione, nell'anno 1997.

La ricorrente ha anche inviato all'Amministrazione la copia del bollettino ufficiale del Ministero di Grazie e Giustizia contenente la graduatoria finale del predetto concorso, dalla quale si evincono i precisi riferimenti del concorso del 1997 e l'avvenuta attribuzione, a favore della ricorrente, del predetto titolo di lodevole servizio.

17.2. – La mancata valutazione del suddetto titolo risulta, pertanto, in contrasto con il disposto dell'art. 18, comma 2, della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 16, co. 1, del d.P.R. n. 487 del 1994.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 241 del 1990, infatti, stabilisce che *“I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti”*.

L'art 16, co. 1, del d.P.R. n. 487 del 1994, inoltre, prevede che nei pubblici concorsi la documentazione relativa ai titoli preferenziali e di riserva nella nomina nei pubblici concorsi *“non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni”*.

Alla luce di queste disposizioni, appare evidente l'illegittimità della pretesa, da parte dell'Amministrazione, della consegna, a cura del candidato, di un documento che, oltre che essere stato da questo autodichiarato, era già in possesso della stessa Amministrazione che ha bandito il concorso.

Ne consegue che l'Amministrazione ben avrebbe potuto accertare l'esistenza di tale documento semplicemente attingendo ai propri archivi, senza onerare il candidato di produrre nuovamente l'attestazione a suo tempo già consegnata (cfr. TAR Lazio – Roma, Sez. II ter, 3 febbraio 2023, n. 1983).

17.3. – Appare, di conseguenza, illegittima e va annullata l'impugnata graduatoria, nella parte in cui non ha valutato, in favore della ricorrente, il possesso del titolo di preferenza a parità di punteggio costituito dal “lodevole servizio”.

18. – Considerata la peculiarità delle questioni affrontate, le spese di lite vanno integralmente compensate fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla, in parte qua, la graduatoria del concorso di cui è causa nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alberto Ugo

IL PRESIDENTE
Francesca Petrucciani

IL SEGRETARIO